



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA GESTIÓN RECAUDATORIA DEL PATRONATO DE RECAUDACIÓN PROVINCIAL DE MÁLAGA

La Cámara de Cuentas de Andalucía ha efectuado un informe de fiscalización sobre la gestión recaudatoria del Patronato de Recaudación Provincial de Málaga, referido al ejercicio 2016.

El Patronato es una agencia pública administrativa local creada por la Diputación Provincial de Málaga que tiene como objetivo colaborar con los ayuntamientos de la provincia, así como con otras Administraciones Públicas, en la gestión de sus ingresos de derecho público. Tal colaboración se articula a través de convenios suscritos entre las administraciones interesadas (ayuntamientos y Junta de Andalucía) y la Diputación Provincial.

El Patronato se encuentra ubicado en el Parque Tecnológico de Andalucía, donde están los Servicios Centrales. A su vez, cuenta con siete zonas recaudatorias a las que están adscritas 28 oficinas repartidas por la provincia.

Como consecuencia de la denuncia interpuesta por dos empleados de la Agencia Pública en la que se ponía de manifiesto que, en una zona recaudatoria, la de la Junta de Andalucía, se habían detectado expedientes con graves deficiencias, la Fiscalía Provincial de Málaga, el 31 de marzo de 2015, incoó diligencias de investigación penal que dieron lugar al Auto de 23 de mayo de 2017 del Juzgado de Instrucción nº 2 de Málaga, por el que se acuerda el sobreseimiento provisional y el archivo de la causa.

No obstante, en el Auto también se acuerda que, existiendo indicios de un perjuicio para la Administración Pública derivado de la inadecuada recaudación de créditos líquidos, vencidos y exigibles, se libre, entre otros, testimonio a la Cámara de Cuentas de Andalucía para la fiscalización externa de la actuación.

Debido a las tales circunstancias, en la presente auditoría se ha efectuado un trabajo específico sobre la recaudación relativa a la Junta de Andalucía.

En opinión de la Cámara de Cuentas de Andalucía, y debido a la importancia de los incumplimientos que figuran en el informe de fiscalización y que seguidamente se resumen, la gestión recaudatoria llevada a cabo por el Patronato de Recaudación Provincial de Málaga no resulta conforme con la normativa que le es de aplicación.

Incumplimientos en la gestión de recursos humanos

- La plantilla presupuestaria no recoge todas las plazas de personal laboral que deberían estar dotadas en el presupuesto, incumpliendo los artículos 90 de la Ley reguladora de las bases de Régimen Local (en adelante LBRL) y 126 del Texto Refundido de Régimen Local (en adelante TRRL). Durante el ejercicio fiscalizado han prestado sus servicios en el Patronato 134 laborales (4 fijos y 130 indefinidos), mientras que la plantilla solo prevé 116 plazas de personal laboral.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- La Agencia pública también ha acudido en 2016 a la contratación de personal laboral temporal. El número de estas contrataciones para hacer frente a sustituciones, enfermedades, etc. oscila entre los 42 del mes de enero y los 56 de octubre y noviembre de 2016. En tales casos, no se han respetado los límites establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016 (art. 20.2).

- La incorporación de personal de nuevo ingreso, en función de las necesidades de recursos humanos del organismo, se debe articular mediante la oferta de empleo público, que debe ser aprobada anualmente por los órganos de gobierno de la entidad.

La última oferta de empleo público se aprobó en 1990 y desde entonces la incorporación de nuevo personal se ha venido efectuando al margen de los cauces ordinarios previstos en la legislación de función pública.

- A partir de 2005, la selección del personal para atender las necesidades de contratación temporal como consecuencia de las bajas por enfermedad, vacaciones, acumulación de tareas y servicios determinados, se lleva a cabo mediante la constitución de bolsas de trabajo. En todo caso, los procesos selectivos efectuados para la constitución de las citadas bolsas no respetan las materias comunes y específicas y el número mínimo de temas recogidos en el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio.

- A su vez, 55 empleados del Patronato (32 funcionarios interinos y 23 laborales indefinidos) han accedido al empleo público sin que se conozca el procedimiento seguido para ello, pues el propio organismo no tiene información sobre el sistema de acceso que, en su momento, se utilizó para su incorporación al Patronato. También hay 9 funcionarios interinos y 10 laborales indefinidos, en total 19 trabajadores, que se incorporaron a la organización mediante una entrevista personal.

En todos estos supuestos (un total de 74 trabajadores de los 331 que trabajaban en la Agencia pública a 31 de diciembre de 2016, que representan el 24% del personal del Patronato) se han incumplido los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (arts. 23 y 103 CE).

- Un funcionario interino ha estado adscrito a la Tesorería, en comisión de servicios, durante más de siete años, incumplándose el artículo 64 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo que establece que *“las comisiones de servicio tendrán una duración máxima de un año prorrogable por otro en caso de no haberse cubierto el puesto con carácter definitivo”*.

Incumplimientos de carácter general de la gestión recaudatoria

- En el 3% de los expedientes en los que se ha cobrado la deuda tributaria en vía ejecutiva no se han aplicado correctamente los recargos previstos en el artículo 28 de la Ley General Tributaria (en adelante LGT).



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- En el 22% de los expedientes en los que se ha cobrado la deuda tributaria en vía ejecutiva no se han imputado, en todo o en parte, los gastos derivados de las notificaciones, incumpliendo los artículos 113 del Reglamento General de Recaudación (en adelante RGR) y 4.4 de la Normas reguladoras de determinados aspectos de la gestión recaudatoria aprobadas por el Patronato en 2003.

- Dentro de las costas, también se incluyen los honorarios de los registradores y demás gastos que deban abonarse por las actuaciones en los registros públicos [art. 113.2.b) RGR].

De la muestra analizada de las minutas por anotaciones de embargos y sus prórrogas al 20% no se les aplica la bonificación del 50% de los aranceles registrales previstas en el Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre, ni el 5% adicional establecido en el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo. A un 70% se les ha aplicado solamente el 5%, pero no el 50% de los aranceles.

- El Patronato de Recaudación Provincial no procede al embargo de bienes muebles susceptibles de incautación (vehículos, embarcaciones, etc.) salvo que la Administración titular de la deuda disponga de locales o recintos para el depósito de los mismos. De esta forma, la Agencia pública no cumple con los artículos 170.4 de la LGT y 94 y siguientes del RGR que regulan el depósito de los bienes embargados.

Tampoco procede al precinto de tales bienes, en cuyo caso el titular del bien precintado quedaría sujeto a los deberes y responsabilidades propias de los depositarios de bienes, tal y como determina el artículo 94.3.e) del RGR.

- En ninguno de los expedientes analizados referidos a deudas tributarias por el Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) o por el Impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPyAJD) el Patronato Provincial de Recaudación ha exigido, en su caso, de manera subsidiaria el pago de los correspondientes tributos a los nuevos propietarios de los bienes inmuebles.

- En ninguno de los 438 expedientes fiscalizados por la Cámara de Cuentas de Andalucía la Agencia pública ha exigido la derivación de responsabilidad tributaria, según los cauces establecidos en los artículos 42 y 43 de la LGT y 124 y siguientes del RGR.

- Por parte de la Tesorería o de las unidades de recaudación no se efectúa un seguimiento de la posible solvencia sobrevinida de los obligados y responsables declarados fallidos, según lo establecido en el artículo 173.2 de la LGT.

Incumplimientos de la gestión recaudatoria de las zonas excluido el organismo Junta de Andalucía

- El 42% de las deudas pendientes de cobro en las zonas recaudatorias, excluido el organismo Junta de Andalucía, se encuentran sin actividad.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

En el 27% ni siquiera se ha procedido a dar de alta un expediente provincial de ejecutiva (EPE); si bien, son deudas de cuantías pequeñas. En el 15% restante sí se ha creado un EPE, aunque no se han llevado a cabo actuaciones por parte de las zonas recaudatorias y siguen pendientes de cobro.

- En el 15% de los expedientes pendientes de cobro de las zonas recaudatorias, excluido el organismo Junta de Andalucía, se procede a la anotación preventiva de embargo de bienes inmuebles en los registros de la propiedad, pero no se llevan a cabo las actuaciones tendentes a la enajenación de los bienes embargados (ejecución de los mismos), lo que conlleva que se deban prorrogar tales anotaciones preventivas con el consiguiente coste para el Patronato o para el obligado en el caso de que éste pague la deuda.

Incumplimientos de la gestión recaudatoria del organismo Junta de Andalucía

- La recaudación en vía ejecutiva de los derechos públicos de la Junta de Andalucía la asume el Patronato de Recaudación Provincial, como consecuencia del convenio suscrito, el 2 de marzo de 1993, entre la Diputación Provincial de Málaga y la Administración Autonómica.

Según la organización interna del Patronato de Recaudación Provincial, la recaudación de los ingresos de derecho público de la Comunidad Autónoma le corresponde a la Zona Recaudatoria Junta de Andalucía.

- El 49% de las deudas cobradas en ejecutiva en el organismo Junta de Andalucía ha sido como consecuencia de las actuaciones masivas efectuadas por el Patronato, sin que hayan intervenido los instructores de la zona. A su vez, el 42% de los expedientes cuyas deudas han sido recaudadas en vía ejecutiva no han utilizado el módulo informático EPE.

- En el 77% de los expedientes tramitados por la Zona Junta de Andalucía que han sido declarados prescritos en el ejercicio 2016, no ha habido ninguna actuación por parte de la zona (36%) o solamente se han efectuado actuaciones masivas (41%).

Por su parte, en el 42% de las bajas debidas a la anulación de la liquidación tributaria, no ha habido ninguna actuación de la zona en la mitad de los casos y en la otra mitad solo se han realizado actuaciones masivas.

- En el 59% de los expedientes pendientes de cobro de la Zona Junta de Andalucía se ha detectado que no tienen ninguna actividad o que la que se realiza periódicamente no tiene resultados positivos. En tal sentido, en el 25% de los casos se procede a la anotación preventiva de embargos, pero no se llevan a cabo las actuaciones encaminadas a la enajenación de los bienes embargados.

- Las circunstancias anteriores suponen un incumplimiento del deber que pesa sobre la zona recaudatoria de desarrollar y ejecutar los procedimientos tributarios establecidos en la LGT (art. 30.2 LGT); en concreto, de los procedimientos encaminados a conseguir el cobro de las deudas tributarias.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

En tales casos, en los que la falta de actividad de la zona recaudatoria tiene como resultado que las deudas acaben teniendo que ser declaradas incobrables se puede considerar indiciariamente la posible existencia de responsabilidad contable y, en consecuencia, se pondrá en conocimiento del Tribunal de Cuentas.

En el informe también se destacan otros asuntos que, aunque no afectan a la opinión de auditoría, ponen de manifiesto la gestión llevada a cabo por la Agencia pública dependiente de la Diputación de Málaga, entre ellos los siguientes:

- El Patronato de Recaudación Provincial de Málaga carece de un instrumento de planificación de sus recursos humanos que permita la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios.
- El número de empleados del Patronato que tiene la condición de personal estable o fijo representa el 19%. El 81% restante se encuentran en una situación de provisionalidad o inestabilidad, aunque vienen desarrollando funciones de naturaleza estructural y de carácter permanente.
- Solamente el 8% de las plazas incluidas en la plantilla requieren para su desempeño una titulación universitaria. Por el contrario, para el 83% de las plazas del organismo se exige solamente el graduado en educación secundaria obligatoria o equivalente.

Esta circunstancia contrasta con la naturaleza compleja, técnica y específica de las funciones que asume la Agencia pública.

- El Departamento de Tesorería, responsable de la recaudación, no tiene establecidos manuales de funcionamiento en los que se recojan criterios homogéneos para que los distintos servicios o unidades que intervienen en el procedimiento recaudatorio actúen de la misma forma.

- La organización de los servicios periféricos de la Agencia pública en zonas recaudatorias no responde a un esquema previamente concebido ni a una estructura derivada de parámetros homogéneos, objetivos y racionales.

- La situación de los recibos gestionados por el Patronato Provincial de Recaudación durante el ejercicio 2016 por zonas recaudatorias es la siguiente:

ZONAS	Cargos Iniciales	Cobro en voluntaria	Cobros en ejecutiva	Bajas	Pendiente de cobro
COSTA DEL SOL ORIENTAL-AXARQUIA	213.428,89	99.870,69	13.654,57	5.612,42	94.291,21
JUNTA ANDALUCIA Y ORG. OFICIALES	125.499,15	779,22	11.332,53	13.289,74	100.097,66
MARBELLA	473.827,72	165.791,42	34.855,58	21.560,03	251.620,69
MIJAS	2.373,98	191,37	261,94	348,49	1.572,18
NOROCCIDENTAL	328.653,06	108.503,47	19.615,03	10.686,56	189.848,00
NORTE	207.308,86	95.963,17	13.435,49	8.072,72	89.837,48
TORREMOLINOS	82.670,84	31.872,63	5.948,91	3.825,05	41.024,25
TOTALES	1.433.762,50	502.971,97	99.104,05	63.395,01	768.291,47

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- El resultado de la gestión recaudatoria de 2016 de las distintas zonas, sin incluir el organismo Junta de Andalucía, se muestra en el siguiente cuadro:

ZONAS	Cargos Iniciales	Cobro Voluntario		Cobro Ejecutivo		Bajas		Pendiente	
			%		%		%		%
Importe	1.310.163,02	502.971,97	38	87.963,20	7	50.238,71	4	668.989,14	51
Recibos	7.474.670	3.436.677	46	532.568	7	433.468	6	3.071.957	41

Por su parte, la recaudación ejecutiva de la Junta de Andalucía, es la siguiente:

JUNTA DE ANDALUCÍA	Cargos Iniciales	Cobro Ejecutivo	%	Bajas	%	Pendiente	%
Recibos	89.658	19.975	22	3.902	4	65.781	74

- En la Zona de Junta de Andalucía se ha puesto de manifiesto que no se llevan a cabo las actuaciones necesarias para conseguir el cobro de las deudas tributarias del organismo.

En tal sentido, en la Junta de Andalucía el 30% de las bajas producidas en el ejercicio 2016 se datan por prescripción, mientras que en el resto de las zonas la prescripción representa el 5%.

Por su parte, el importe pendiente de cobro en la Zona de Junta de Andalucía supone el 80% de los cargos iniciales, en cambio en las zonas se sitúa en el 51%.

Por último, como se expone en el siguiente cuadro, el importe de las deudas pendientes de cobro que tienen una antigüedad superior a los cuatro años representa el 57% en el caso de la Junta de Andalucía y el 36% en el resto de zonas recaudatorias:

Para finalizar, se exponen las recomendaciones efectuadas por la Cámara de Cuentas al organismo auditado:

- *El Patronato de Recaudación Provincial debe establecer una estrategia institucional en materia de recursos humanos que permita delimitar las funciones de los distintos departamentos y unidades y evitar el clima de conflicto que, en determinados momentos, se ha producido.*

- *Por parte del Departamento de Recursos Humanos se deben tomar las medidas necesarias para que no se sigan produciendo la concatenación de contratos temporales para desempeñar trabajos de naturaleza estructural. Esta circunstancia puede acabar desembocando en la adquisición de la condición de trabajadores indefinidos no fijos.*

- *Se debe efectuar una reestructuración de las zonas recaudatorias que responda a parámetros objetivos y coherentes.*



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- La Agencia pública debe adoptar las medidas necesarias para garantizar que todas las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento recaudatorio, así como su documentación correspondiente, queden recogidas en su aplicación informática (PRP).
- El uso o utilización del módulo del sistema informático EPE (expediente provincial de ejecutiva) debe ser obligatorio y no debe quedar al albur de los instructores del procedimiento de apremio, ni de cada responsable de zona.
- El Departamento de Tesorería debe elaborar manuales de funcionamiento en los que se establezcan los criterios que deben seguir los distintos servicios y unidades que intervienen en la gestión recaudatoria. Igualmente, debe establecer criterios homogéneos para la determinación de los gastos registrales derivados de la actividad recaudatoria.
- El Patronato de Recaudación Provincial debe llegar a acuerdos con los municipios y con la Junta de Andalucía para garantizar que los bienes muebles susceptibles de embargo (vehículos, embarcaciones, etc.) queden depositados en locales o recintos adecuados y, de esta manera, hacer efectiva la traba de los citados bienes.
- La Agencia Pública debe proceder a la depuración de las deudas pendientes de cobro, pues en algunos supuestos se remontan a los años ochenta y noventa del siglo pasado, y, en todo caso, las de antigüedad superior a los cuatro años que representan porcentajes importantes.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.